Z 38 — 686

38
686
№ 1249
Для отзыва
9(к)23
Е 60

Н. Б. ЕМЕЛЬЯНОВЪ.

РЕФОРМА

ВЪ БЮРОКРАТИЧЕСКОМЪ СТРОѢ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ.

Тип. П. П. Сойкина, Петроградъ, Стремянная ул., 12
1917.

1952 г.

Ж(с)23
Е60
238—
686

Н. Б. ЕМЕЛЬЯНОВЪ.

РЕФОРМА

ВЪ БЮРОКРАТИЧЕСКОМЪ СТРОѢ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ.

1960 г.
ЭТН 1335 ч

Тип. П. П. Сойкина, Петроградъ, Стремянная ул., 12
1917.

Государственная публичная
историческая
библиотека РСФСР
1457305

Дозволено военной цензурой. Петроградъ 16 января 1917 г.

Ч 38 —
686

ДУМСКАЯ ВОЛОКИТА.

«Дума неработоспособна», «Дума не удалась», — было постояннымъ припѣвомъ печати всѣхъ направленій за всѣ послѣдніе годы передъ войной. Печать жаловалась на чрезвычайную медленность разсмотрѣнія дѣлъ въ Г. Думѣ.

И, дѣйствительно, русская жизнь, съ введеніемъ представительнаго строя, требуетъ полнаго обновленія; она во всемъ переросла стѣснительныя нормы стараго законодательства. Надо пересмотрѣть, переработать и улучшить почти все наше законодательство, регулирующее не только правовую, но и всѣ стороны экономической жизни страны.

Таковы — ближайшія задачи думской законодательной работы, задачи грандіозныя по своимъ размѣрамъ и по своему значенію для Россіи. Но, вотъ уже прошло 10 лѣтъ, какъ работаетъ нашъ парламентъ, а велико ли обновленіе, внесенное имъ въ русскую жизнь?..

Г. Дума, какъ показалъ опытъ, «пропускаетъ» въ годъ два-три большихъ законопроекта, а, между тѣмъ, ждутъ своего разрѣшенія десятки большихъ законопроектовъ, не считая сотенъ мелкихъ.

Передъ открытіемъ послѣдней передъ войною сессіи Г. Думы, въ тогдашней оффиціозной «Россіи» былъ приведенъ длинный списокъ крупныхъ законо-

проектовъ, внесенныхъ въ Думу и ожидающихъ годами своего разсмотрѣнія; одно перечисленіе названій законопроектовъ заняло нѣсколько столбцовъ газетнаго текста. Тамъ же былъ приведенъ и длинный списокъ законопроектовъ, уже разработанныхъ различными министерствами для внесенія въ Думу.

«Старая залежь» неразсмотрѣнныхъ Думою законопроектовъ постоянно увеличивается новыми. Возникаетъ грозный вопросъ: въ состояніи ли, вообще, Дума справиться съ разсмотрѣніемъ массы накопившихся и вновь поступающихъ дѣлъ, при существующей скорости ея законодательной работы, и не обречена ли Дума на неизбѣжный дальнѣйшій ростъ законодательныхъ залежей?

Слѣдовало бы сдѣлать подсчетъ: сколько крупныхъ законопроектовъ и въ какомъ году было внесено въ Думу, и сколько ихъ среднимъ числомъ разсматривалось Думою въ предшествующіе годы. Тогда можно будетъ опредѣлить съ достаточной точностью время, которое потребно Думѣ для того, чтобы она могла разсмотрѣть всѣ законопроекты, какъ уже накопившіеся, такъ и тѣ, которые Правительство имѣетъ въ виду представить. Такой простой подсчетъ съ очевидностью покажетъ, что, при существующемъ темпѣ думской законодательной работы, образовавшіяся «законодательныя залежи» не только не будутъ уменьшаться, но, наоборотъ, будутъ быстро расти съ каждымъ годомъ и даже съ каждымъ мѣсяцемъ.

Въ чемъ же лежитъ причина этого явленія, этой очевидной неспособности Г. Думы быстро обновить русское законодательство?

Во время войны вопросъ о «работоспособности» Думы нѣсколько затушевался, но, съ тѣмъ большей остротой, онъ выдвигается впередъ при всякой попыткѣ Г. Думы приступить къ органической законодательной работѣ.

Нельзя закрывать глаза на печальныя послѣдствія думской «неработоспособности», послѣдствія не только матеріальныя, но и моральныя. Въ странѣ увеличивается глухое недовольство, убивается вѣра народа въ представительный строй, въ своихъ избранниковъ и, слѣдовательно, въ свои силы. Расцвѣтъ пессимизма и унынія, охватившихъ за послѣдніе передъ войною годы широкіе круги не только интеллигенціи, но и народа, въ немалой степени обязанъ крушенію народныхъ надеждъ на обновленіе Г. Думою русской жизни...

Нельзя же предположить, что русскому даровитому народу «не по плечу» представительная форма правленія. Также нельзя винить и настоящій составъ Думы, гдѣ имѣется не мало способныхъ и талантливыхъ людей.

Бѣда не въ томъ, что Дума выпускаетъ плохіе законопроекты: общество, кромѣ крайнихъ партій, обычно всегда солидарно съ Думою. Бѣда въ томъ, что Дума чрезвычайно медленно «пропускаетъ» законопректы.

Нужно, слѣдовательно, обратиться къ механизму думской работы. И, какъ мы увидимъ ниже, въ этомъ, именно, невидномъ для широкой публики, механизмѣ и скрыта причина думской неработоспособности.

ДВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХЪ МЕХАНИЗМА.

Существующіе основные законы совершенно не касаются механизма разсмотрѣнія дѣлъ въ законодательныхъ учрежденіяхъ. Закономъ представлено Г. Думѣ и Г. Совѣту самимъ выработать для себя правила и порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ. Для этой цѣли, какъ Дума, такъ и Совѣтъ разработали, каждый для себя, соотвѣтствующіе «наказы», которыми детально устанавливается весь механизмъ разсмотрѣнія ими законодательныхъ вопросовъ. Изъ сравненія наказовъ Думы и Совѣта видно, что ими установлены различные «механизмы» разсмотрѣнія дѣлъ, которые на практикѣ въ чрезвычайно сильной степени вліяютъ на продуктивность и быстроту работы обоихъ законодательныхъ учрежденій.

Мы не будемъ касаться здѣсь вопроса о томъ, каковъ долженъ быть «идеальный наказъ», т. е. наилучшій механизмъ думской работы. Мы только сравнимъ, на основаніи наказовъ обоихъ нашихъ законодательныхъ учрежденій, принятые у нихъ порядки разсмотрѣнія дѣлъ.

И вотъ, здѣсь, сопоставляя механизмъ работы Г. Думы съ механизмомъ работы Г. Совѣта и погружаясь въ скучную на первый взглядъ и неинтересную область детальныхъ правилъ, регламентирующихъ ходъ законодательной машины въ Г. Думѣ и Г. Совѣтѣ,—мы приходимъ къ чрезвычайно любопытнымъ и важнымъ выводамъ, при свѣтѣ которыхъ становится яснымъ, что Г. Дума добровольно опутала сама себя путами, создавъ чрезвычайную волокиту и канцелярщину въ своемъ дѣло-

производствѣ. Она окружила свои работы такими стѣснительными условіями, такой процессуальностью и «торжественной канцелярщиной», которымъ можетъ позавидовать любое бюрократическое учрежденіе, и, благодаря которымъ, вся добрая воля думскаго большинства безсильна сколько-нибудь существенно ускорить ходъ законодательныхъ работъ въ Думѣ.

Въ условіяхъ современнаго момента жизни Россіи, для законодательной работы требуется порывъ, вдохновеніе, быстрая и неутомимая работа, которая должна не отставать отъ порывисто-рвущейся къ свѣту русской жизни. Канцелярскія путы, добровольно надѣтыя на себя Думою, не могутъ создать благопріятной обстановки для такой дѣятельности. О «думскую волокиту» разбиваются наилучшіе порывы думскихъ дѣятелей, у нихъ опускаются безнадежно руки, и становится понятенъ тотъ абсентеизмъ среди членовъ Думы и та пустота и уныніе думскихъ засѣданій, на которые такъ жалуются и печать, и сами депутаты.

ЗАКОНОДАТЕЛИ-ДѢЛОПРОИЗВОДИТЕЛИ.

Въ обоихъ законодательныхъ учрежденіяхъ, въ Г. Думѣ и въ Г. Совѣтѣ, главная работа сосредоточена въ комиссіяхъ, гдѣ законопроекты предварительно разсматриваются передъ внесеніемъ ихъ на разсмотрѣніе общаго собранія.

Какъ въ Думѣ, такъ и въ Совѣтѣ, комиссіи, по каждому поступившему дѣлу, избираютъ изъ своей среды докладчика. Но обязанности, возлагаемыя на докладчика, и предъявляемыя къ нему требованія,

совершенно различны въ думскихъ и совѣтскихъ комиссіяхъ.

Въ Г. Совѣтѣ, комиссія избираетъ докладчика лишь «для представленія объясненій» при обсужденіи дѣла въ общемъ собраніи Совѣта (ст. 49 наказа Г. Совѣта).

Въ думскихъ комиссіяхъ, докладчикъ избирается прежде всего «для составленія письменнаго доклада» (ст. 53 наказа Г. Думы). Лежащая, кромѣ того, на докладчикѣ обязанность «представленія объясненій Г. Думѣ», является уже второстепеннымъ и легчайшимъ дѣломъ докладчика.

По наказу же Г. Совѣта, тяжкая обуза составленія «письменнаго доклада» лежитъ на обязанности не докладчика, а канцеляріи, и, лишь въ случаѣ личнаго желанія докладчика, онъ беретъ на себя трудъ составленія доклада; ст. 50 наказа Г. Совѣта гласитъ: «доклады комиссіи составляются государственною канцеляріею, если докладчикъ не принялъ на себя трудъ составленія доклада».

Такимъ образомъ, въ думскихъ комиссіяхъ, на членахъ Думы - докладчикахъ лежитъ такая сложная и трудная задача, какъ «составленіе письменныхъ докладовъ» по разсматриваемымъ законопроектамъ. Составленіе такихъ докладовъ, особенно по сложнымъ дѣламъ, требуетъ спеціальной подготовки, вырабатываемой долгой практикой, требуетъ особыхъ знаній и умѣнія разбираться въ сложной системѣ нашего законодательства, въ матеріалахъ и источникахъ и пр. Составленіе докладовъ требуетъ, прежде всего, навыка къ литературному изложенію обсуждаемаго предмета, что тоже представляетъ вначалѣ немалую трудность для непривычнаго къ этому за-

нятію человѣка. Между тѣмъ, члены Думы являются представителями населенія, выразителями его нуждъ, людьми, знающими потребности своего края, но они вовсе не должны быть искушены въ знаніи техники канцелярской работы и вовсе не обязаны имѣть предварительную канцелярскую и литературную подготовку.

Г. Совѣтъ, имѣвшій за собою столѣтнюю практику законодательной работы, хорошо учитывалъ указанныя обстоятельства и потому не возлагалъ на своихъ сочленовъ-докладчиковъ обязательства составленія письменныхъ докладовъ, возложивъ этотъ трудъ на спеціальную канцелярію.

Одно дѣло — хорошо и краснорѣчиво защищать съ думской каѳедры тѣ или иные взгляды комиссіи по данному законопроекту, и совсѣмъ другое дѣло, требующее совершенно иныхъ познаній и способностей, — разработка доклада по обширному законопроекту.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, думскій наказъ усложнилъ задачу комиссіонныхъ докладчиковъ еще и излишнимъ объемомъ требуемой отъ нихъ работы, по сравненію съ наказомъ Г. Совѣта.

По наказу Г. Совѣта, въ представляемомъ комиссіею докладѣ требуется лишь «изложеніе заключенія комиссіи» (ст. 48), и, только «въ случаѣ надобности», наказъ предвидитъ изложеніе «сущности сужденій», на которыхъ основано заключеніе. Такая постановка вопроса сильно упрощаетъ работу по составленію доклада и даетъ возможность, въ болѣе простыхъ случаяхъ, ограничиться изложеніемъ только краткой резолюціи.

По думскому же наказу (ст. 48), требуется, чтобы въ комиссіонномъ докладѣ, кромѣ «заключенія комиссіи» были обязательно изложены еще «соображенія комиссіи». Не довольствуясь этимъ, думскій наказъ требуетъ еще, чтобы въ докладѣ было приведено «изложеніе обстоятельствъ дѣла». Этого послѣдняго требованія совершенно не имѣется въ наказѣ Г. Совѣта. И понятно, почему. Кто имѣетъ понятіе о томъ, какіе обширные доклады, въ видѣ толстѣйшихъ диссертацій, представляются правительственными учрежденіями по всякому сколько-нибудь сложному вопросу, доклады, въ которыхъ подробнѣйшимъ образомъ изложены и «обстоятельства дѣла» и «соображенія», — тому ясно, какой громадный добавочный трудъ налагается на составителя думскаго доклада, требованіемъ помѣщать въ докладѣ: «изложеніе обстоятельствъ дѣла» и «соображенія комиссіи». Кромѣ того, этотъ трудъ непродуктивенъ, ибо «изложеніе обстоятельствъ дѣла» въ думскомъ докладѣ неизбѣжно сводится къ простому пересказу того, что уже было подробно изложено въ текстѣ представленія, внесеннаго правительственнымъ учрежденіемъ.

Естественнымъ результатомъ возложенія на думскихъ докладчиковъ такихъ «канцелярскихъ тяготъ» должна явиться трудность подысканія докладчиковъ для болѣе сложныхъ законопроектовъ и долгое задерживаніе докладчиками у себя законопроектовъ, взятыхъ ими для разбора.

Есть еще одна важная отрицательная сторона думскаго порядка: въ думскихъ комиссіяхъ нѣтъ

лица, отвѣтственнаго за срочность составленія доклада по дѣлу.

Докладчикъ—членъ Думы—ни передъ кѣмъ не отвѣтственъ, если онъ у себя долго продержитъ дѣло. Онъ можетъ быть занятъ своими дѣлами и не имѣть времени для работы по докладу; можетъ заболѣть, а тѣмъ временемъ докладъ по законопроекту не будетъ двигаться впередъ. Возможенъ и такой случай, что докладчикъ, продержавъ у себя долгое время законопроектъ и не выполнивъ взятый на себя трудъ, попросту заявитъ о своемъ выходѣ изъ числа членовъ комиссіи, что совершается совершенно безпрепятственно. Тогда надо вновь подыскивать другого докладчика для этого законопроекта; въ результатѣ, дѣло можетъ пролежать долгое время безъ всякой пользы. Что такіе случаи могутъ случаться нерѣдко, можно заключить изъ того, что въ ежедневномъ «Справочномъ листкѣ Г. Думы» очень часто встрѣчаются сообщенія объ отказѣ того или другого члена Думы отъ участія въ какой-либо комиссіи (что, замѣтимъ, не мѣшаетъ ему сейчасъ же переходить въ другую комиссію).

И въ этомъ вопросѣ слѣдуетъ отмѣтить преимущество наказа Г. Совѣта передъ наказомъ Г. Думы. По наказу Г. Совѣта (ст. 38): «Членъ Государственнаго Совѣта, выбранный въ комиссію, не вправѣ отказаться отъ участія въ ней, но по уважительнымъ причинамъ можетъ ходатайствовать объ освобожденіи его отъ участія въ комиссіи. Разрѣшеніе такихъ ходатайствъ зависитъ отъ Г. Совѣта. Членъ Г. Совѣта, состоящій уже членомъ двухъ комиссій, вправѣ отказаться отъ участія въ другихъ комиссіяхъ». Такимъ образомъ, по наказу Г. Совѣта,

участіе въ комиссіяхъ — это ответственная обязанность; по думскому же наказу, это участіе является скорѣе правомъ депутатовъ, которымъ они пользуются до тѣхъ поръ, пока имъ удобно.

При порядкахъ, принятыхъ въ Г. Совѣтѣ, гдѣ обязанность составленія докладовъ лежитъ не на членахъ Совѣта, а на канцеляріи, всегда имѣется ответственное лицо, отвѣчающее за срочность исполненія работы. Если работа почему либо недостаточно быстро исполняется, она можетъ быть передана другому лицу; въ случаѣ особой надобности могутъ быть приглашены для усиленія канцеляріи нужные спеціалисты и т. п. При этихъ условіяхъ, Совѣтъ можетъ требовать отъ своихъ комиссій срочнаго исполненія порученныхъ имъ работъ, и, въ дѣйствительности, въ ст. 52 наказа мы читаемъ: «Государственный Совѣтъ можетъ назначить комиссіи срокъ для представленія доклада по переданному въ нее дѣлу». Въ думскомъ наказѣ не содержится указаній на то, что комиссіи можетъ быть назначенъ срокъ для представленія доклада, да и не было бы фактической возможности осуществить такое требованіе по отсутствію ответственнаго лица, съ котораго можетъ быть взыскано за медленность составленія доклада.

Обыденный опытъ различныхъ комиссій и совѣщаній показываетъ, что возложеніе на членовъ комиссіи работы по составленію докладовъ не представляется удобнымъ; для данной цѣли всегда должна быть спеціальная канцелярія. Исключенія мы можемъ видѣть развѣ только въ судѣ, гдѣ на членовъ суда возлагается и составленіе докладовъ. Но въ судей-

ской коллегіи сидятъ люди съ равнымъ образованіемъ и равной подготовкой, спеціально изучившіе свой предметъ. Да и задача суда несравненно болѣе простая — примѣненіе существующихъ законовъ къ данному случаю, тогда какъ въ думскія комиссіи, составленныя изъ не-спеціалистовъ, людей различной научной и жизненной подготовки, попадаютъ самыя разнообразныя законодательныя дѣла, зачастую мало извѣстныя членамъ.

Вообще, надо отмѣтить характерное общее различіе въ тенденціяхъ обоихъ разсматриваемыхъ наказовъ. Наказъ Г. Совѣта всячески стремится облегчить членовъ Совѣта отъ обузы канцелярской работы. Наказъ же Г. Думы, наоборотъ, стремится взвалить канцелярскую работу на членовъ Г. Думы.

Въ частности, напримѣръ, кропотливая работа составленія журналовъ засѣданій комиссіи, по думскому наказу, возлагается на секретарей комиссіи, выбираемыхъ изъ числа членовъ Думы (ст. 47), между тѣмъ какъ въ Г. Совѣтѣ эта работа лежитъ на чинахъ канцеляріи.

Такая различная постановка дѣла въ обоихъ законодательныхъ учрежденіяхъ отнюдь не вызывается какими-либо особыми требованіями закона, различными для Г. Думы и для Г. Совѣта. Въ законѣ совершенно одинаково установлено, что «для производства дѣлъ по Государственному Совѣту состоитъ государственная канцелярія» (ст. 8 Учр. Г. Сов.), и что «для производства дѣлъ по Государственной Думѣ состоитъ при ней канцелярія» (ст. 26 Учр. Г. Думы).

Стремленіе думскаго наказа возложить на законо-

дателей дѣлопроизводительскую работу ведетъ къ тому, что страдаютъ и законодательство, и дѣлопроизводство. Это — двѣ совершенно различныя функціи, которыя невозможно совмѣщать въ одномъ лицѣ. Надлежало бы установить нормальное распредѣленіе труда: на членовъ Г. Думы, на избранныхъ націей законодателей, слѣдуетъ возложить творческій и критическій трудъ въ области законодательства, а на думскую канцелярію — кропотливый трудъ дѣлопроизводства и подготовки дѣлъ. Такое распредѣленіе труда предвидится и вышеуказанными статьями основныхъ законовъ.

ЛИШНЯЯ ИНСТАНЦІЯ—«ПОДКОМИССІИ».

Г. Дума при разсмотрѣніи дѣлъ имѣетъ одну лишнюю инстанцію, которой совсѣмъ не имѣетъ Г. Совѣтъ: это — подкомиссіи.

Въ законѣ одинаково формулировано право Г. Совѣта и Г. Думы образовывать комиссіи.

А, именно, въ ст. 32 Учрежденія Г. Совѣта сказано: «Отъ Государственнаго Совѣта зависитъ предначертанные по его почину или же переданные изъ Государственной Думы и ею одобренные законопроекты обращать, для предварительнаго соображенія, въ особыя, образуемыя для сего Совѣтомъ изъ своей среды, комиссіи».

Въ ст. 5 Учр. Г. Думы сказано: «Государственная Дума можетъ, для предварительной разработки подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ, образовывать изъ своей среды Отдѣлы и Комиссіи».

Такимъ образомъ, въ обоихъ случаяхъ говорится лишь о правѣ образованія комиссій и нѣтъ никакого упоминанія о подкомиссіяхъ.

Г. Совѣтъ, въ своемъ наказѣ (ст. 26—54), также поэтому говоритъ лишь о комиссіяхъ и не предоставляетъ комиссіямъ права образовывать подкомиссіи.

Г. Дума дала закону распространительное толкованіе и ввела въ свой наказъ пунктъ, согласно коему: «Комиссіи могутъ образовывать изъ своей среды подкомиссіи. Способъ ихъ образованія предоставляется усмотрѣнію Комиссіи» (ст. 39).

Въ результатѣ созданія лишней инстанціи получается лишняя проволочка въ движеніи дѣлъ въ Г. Думѣ. Рѣчи, произнесенныя въ подкомиссіи, приходится затѣмъ вновь повторять въ комиссіи.

СЛОЖНЫЙ ПОРЯДОКЪ ДЛЯ ПРОСТЫХЪ ДѢЛЪ.

Не только предварительная подготовка дѣлъ въ комиссіяхъ находится въ разныхъ условіяхъ въ обоихъ законодательныхъ учрежденіяхъ, но въ разныхъ условіяхъ находится и порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ общихъ собраніяхъ Г. Совѣта и Г. Думы.

И здѣсь также надо отмѣтить, что порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ общемъ собраніи Г. Совѣта гораздо проще, чѣмъ въ Г. Думѣ, и обезпечиваетъ полную возможность быстраго разсмотрѣнія дѣла, каковой возможности лишена Г. Дума.

Прежде всего, наказъ Г. Совѣта даетъ возможность всякій законопроектъ, поступающій въ Г. Совѣтъ и поставленный на повѣстку, рѣшить немедленно же въ одномъ засѣданіи, въ томъ случаѣ, если Совѣтъ находитъ его достаточно простымъ и яснымъ и не признаетъ надобности передавать его для разсмотрѣнія въ комиссію. По своему наказу (ст. 92), Г. Совѣтъ имѣетъ возможность, въ томъ же засѣданіи, когда вопросъ ставится на по-

вѣстку, или принять законопроектъ, или отклонить его, или передать въ комиссію для предварительной разработки. Такимъ образомъ, простой законопроектъ можетъ быть рѣшенъ въ Г. Совѣтѣ сразу въ положительномъ или отрицательномъ смыслѣ, не теряя времени на разсмотрѣніе его въ комиссіяхъ.

По Думскому же наказу: «Г. Дума приступаетъ къ разрѣшенію подлежащихъ ея вѣдѣнію законодательныхъ дѣлъ не прежде, какъ по разсмотрѣніи ихъ въ соотвѣтственныхъ комиссіяхъ и по поступленіи отъ послѣднихъ письменныхъ докладовъ» (ст. 61).

Такимъ образомъ, Г. Дума не можетъ ни одного дѣла рѣшить сразу, въ одномъ засѣданіи, хотя бы это дѣло было совершенно ясно и просто, а должна непремѣнно передать его на предварительное разсмотрѣніе въ комиссію и получить отъ комиссіи письменный докладъ. А такъ какъ комиссіи чрезвычайно перегружены, то множество дѣлъ лежатъ подолгу въ комиссіяхъ Думы безъ всякой надобности и безъ всякой пользы, ибо время ихъ нахожденія въ комиссіи идетъ отнюдь не на изученіе дѣлъ и основательную ихъ разработку (съ чѣмъ бы можно было еще мириться), но на простое вылеживаніе и выжиданіе своей очереди разсмотрѣнія.

НЕНУЖНОЕ «ВТОРИЧНОЕ» ОБСУЖДЕНІЕ.

Хотя Г. Совѣтъ, по своему наказу, имѣетъ право вынести немедленное рѣшеніе по каждому законо-

проекту безъ передачи такового въ комиссію, но, конечно, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, Совѣтъ передаетъ поступившій законопроектъ, «для предварительнаго соображенія», въ комиссію. Затѣмъ, вмѣстѣ съ заключеніемъ комиссіи, законопроектъ вносится на обсужденіе общаго собранія Г. Совѣта.

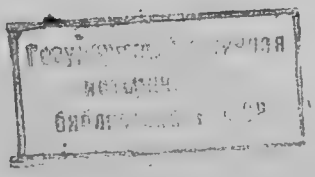
Обсужденіе въ общемъ собраніи Г. Совѣта происходитъ въ такомъ порядкѣ: сначала идутъ о б щ і я пренія по вопросу, затѣмъ Г. Совѣтъ переходитъ къ п о с т а т е й н о м у обсужденію вопроса. По окончаніи постатейнаго обсужденія, въ канцеляріи Г. Совѣта составляется редакціонный сводъ всѣхъ принятыхъ Г. Совѣтомъ статей, и законопроектъ въ окончательномъ видѣ представляется на разсмотрѣніе общаго собранія Г. Совѣта, причемъ обсуждается только редакція и расположеніе статей (ст. 91—110), и Г. Совѣтъ принимаетъ законъ въ цѣломъ видѣ.

Такимъ образомъ, обсужденіе законопроектовъ въ Г. Совѣтѣ идетъ по простой и несложной схемѣ, и разсмотрѣніе всякаго несложнаго законопроекта заканчивается въ о д н о м ъ засѣданіи.

Совершенно иную картину мы видимъ въ Г. Думѣ.

По наказу Г. Думы, процедура разсмотрѣнія законопроекта чрезвычайно усложнена требованіемъ наказа, чтобы постатейное обсужденіе законопроекта производилось не одинъ разъ, какъ въ Г. Совѣтѣ, а д в а р а з а. Кромѣ того, между этими двумя обсужденіями долженъ быть обязательный промежутокъ не менѣе, чѣмъ въ три дня (ст. 69). Такимъ образомъ, Г. Дума даже самаго простого законопроекта (если только по нему не заявлена спѣшность) не можетъ рѣшить сразу, въ одномъ засѣданіи.

Такъ какъ обязательный минимальный срокъ въ



три дня между двумя постатейными полными обсужденіями законопроекта, въ виду загруженности Г. Думы дѣлами, обычно растягивается на нѣсколько недѣль, а иногда и мѣсяцевъ, — когда уже забылись рѣчи ораторовъ, говорившихъ при первомъ обсужденіи, — то, при вторичномъ постатейномъ обсужденіи, всѣ ораторы вынуждены опять повторять все то, что они говорили раньше. Насколько это ненужное повтореніе замедляетъ разсмотрѣніе дѣлъ, видно изъ того, что каждое постатейное обсужденіе крупнаго законопроекта въ Г. Думѣ занимаетъ нѣсколько дней, а иногда и нѣсколько недѣль.

Мы видимъ, что порядокъ обсужденія дѣлъ въ общихъ собраніяхъ Г. Совѣта гораздо проще, чѣмъ въ Г. Думѣ. Прежде всего, Г. Совѣтъ разсматриваетъ постатейно каждый законопроектъ лишь одинъ разъ, а не два раза, какъ это требуется правилами Думы, и такимъ образомъ обсужденіе его, при равныхъ прочихъ обстоятельствахъ, беретъ ровно вдвое меньше времени. Никакихъ обязательныхъ промежуточныхъ сроковъ между постатейнымъ обсужденіемъ и общимъ принятіемъ законопроекта не устанавливается, и все обсужденіе можетъ быть окончено въ одно засѣданіе.

Составители думскаго наказа ввели въ дѣло разсмотрѣнія новыхъ законопроектовъ какую-то своеобразную «обязательную апелляцію», на подобіе судебнаго процесса, съ тою только разницею, что думское апелляціонное разсмотрѣніе происходитъ въ томъ же самомъ учрежденіи, гдѣ было вынесено первое рѣшеніе и при томъ же самомъ составѣ участниковъ,—чего не допускается въ судебномъ процессѣ по причинѣ явной безполезности пересмотра, совершае-

маго въ такихъ условіяхъ. И дѣйствительно, мы видимъ, что вторичное постатейное обсужденіе является почти безполезнымъ для качества законодательной работы. Между тѣмъ, процедура этого вторичнаго разсмотрѣнія чрезвычайно усложняетъ и замедляетъ законодательную работу Государственной Думы.

Могутъ возразить, что двукратное обсужденіе законопроекта даетъ большую гарантію правильности и справедливости думскаго рѣшенія. Однако, въ данномъ случаѣ не слѣдуетъ смѣшивать условія «законодательнаго процесса» съ условіями «процесса судебнаго». Въ судебномъ процессѣ двукратное и даже многократное разсмотрѣніе дѣла оправдывается стремленіемъ всемѣрно достичь справедливости, причемъ имѣется и мѣрило справедливости: существующій законъ. Законодательный процессъ находится въ совершенно иныхъ условіяхъ. Въ области соціальныхъ и экономическихъ отношеній, которыми, главнымъ образомъ, занимается законодательство, не существуетъ никакого общаго «мѣрила справедливости». Въ вопросахъ соціальнаго и экономическаго законодательства, различныя партіи — правыя, центръ и лѣвыя — имѣютъ весьма различныя и непримиримыя между собою понятія о справедливости и цѣлесообразности, и руководствуются весьма различными мѣрилами справедливости.

Поэтому, сколько бы разъ ни разсматривался вопросъ въ законодательномъ учрежденіи, — справедливость рѣшенія отъ этого не увеличится, и результатъ разсмотрѣнія всегда будетъ опредѣляться простымъ соотношеніемъ силъ (числа голосовъ) думскихъ партій. Конечно, вторичное разсмотрѣніе мо-

*

жетъ послужить къ нѣкоторому улучшенію второстепенныхъ техническихъ подробностей законопроекта. Но эта польза слишкомъ незначительна по сравненію съ тѣмъ ущербомъ, который терпитъ думская законодательная работа отъ громадной потери драгоцѣннаго времени.

Нельзя не признать, при этихъ условіяхъ, что двукратное постатейное разсмотрѣніе дѣлъ въ Г. Думѣ является мало-полезной роскошью, и что въ этомъ отношеніи гораздо цѣлесообразнѣе, установленное наказомъ Г. Совѣта, однократное, постатейное разсмотрѣніе.

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ РѢЧЕЙ.

Выше мы разсмотрѣли лишь наиболѣе важныя различія въ «механизмѣ» работы Г. Думы и Г. Совѣта, не вдаваясь въ обсужденіе порядка веденія преній въ общихъ собраніяхъ.

Относительно преній укажемъ лишь наиболѣе существенное отличіе. По наказу Г. Совѣта (ст. 66). членамъ Совѣта не разрѣшается говорить долѣе ½ часа. По думскому же наказу (ст. 139), предѣльный срокъ продолжительности рѣчи каждаго оратора принятъ вдвое больш і й, а именно, 1 часъ. Понятно, что въ результатѣ думскаго порядка пренія чрезмѣрно затягиваются.

ДУМСКАЯ «СПѢШНОСТЬ».

По наказу Государственной Думы, въ особыхъ случаяхъ предвидится «спѣшность» обсужденія законопроекта.

Эта «спѣшность» состоитъ въ томъ, что обяза-

тельный трехдневный промежутокъ между двумя постатейными обсужденіями законопроекта можетъ быть Думою сокращенъ, и оба постатейныхъ обсужденія могутъ быть сдѣланы въ одно засѣданіе (ст. 69).

Замѣтимъ, однако, что этотъ исключительный «спѣшный» порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ Г. Думѣ является обычнымъ нормальнымъ порядкомъ въ Г. Совѣтѣ. Болѣе того, «спѣшный» думскій порядокъ является болѣе сложнымъ, нежели обычный порядокъ Г. Совѣта, ибо и при спѣшномъ думскомъ порядкѣ все-таки остается требованіе двукратнаго постатейнаго обсужденія, и «спѣшность» состоитъ лишь въ уничтоженіи промежутка между двумя постатейными обсужденіями; въ Государственномъ же Совѣтѣ второго постатейнаго обсужденія вообще не имѣется.

Главнымъ же препятствіемъ къ достиженію дѣйствительной спѣшности въ работѣ Г. Думы является то обстоятельство, что, согласно наказу, даже при наличіи спѣшности, сохраняется въ полной силѣ вся процедура предварительнаго громоздкаго и медленнаго комиссіоннаго разсмотрѣнія.

Въ результатѣ, мы видимъ, что «спѣшный» порядокъ Г. Думы болѣе медленъ, чѣмъ обыкновенный порядокъ Г. Совѣта.

Въ наказѣ Г. Совѣта предусмотрѣнъ еще «ускоренный» порядокъ, при которомъ «дѣло можетъ быть разослано членамъ Совѣта наканунѣ засѣданія, въ которомъ назначено его слушаніе» (ст. 111). Въ обычныхъ же случаяхъ, дѣло можетъ быть поста-

влено на повѣстку общаго собранія не ранѣе, какъ черезъ три дня послѣ его разсылки членамъ Совѣта (ст. 90). Слѣдовательно, при «ускоренномъ» порядкѣ идетъ рѣчь о двухъ дняхъ выигрыша времени сравнительно съ тѣмъ, что можетъ быть достигнуто при общемъ порядкѣ.

Такимъ образомъ, нормальный порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ Г. Совѣтѣ, въ случаѣ надобности, на столько несложенъ, что все возможное ускореніе его будетъ заключаться лишь въ выигрышѣ двухъ дней. Т. е., если Г. Совѣтъ желаетъ разсмотрѣть вопросъ въ ускоренномъ порядкѣ, то дѣло, внесенное и разосланное членамъ Совѣта сегодня, — можетъ быть рѣшено завтра; при нормальномъ же порядкѣ оно можетъ быть рѣшено черезъ три дня. Ничего подобнаго не допускаетъ тягучій механизмъ думскаго дѣлопроизводства, который требуетъ проведенія всякаго законопроекта черезъ комиссіонную процедуру.

МЕДЛЕННЫЙ ХОДЪ ДУМСКАГО МЕХАНИЗМА.

Г. Совѣтъ, при составленіи своего «наказа», имѣлъ за собою традиціонный вѣковой опытъ въ дѣлѣ выработки наиболѣе раціональнаго механизма дѣлопроизводства. А у молодой Г. Думы— этого опыта не было, и она, введя слишкомъ громоздкій бюрократическій механизмъ, сама себѣ закрыла возможность скорой и продуктивной законодательной работы.

Могутъ возразить, что нѣкоторые законопроекты подолгу «задерживаются» не только въ Г. Думѣ, но и въ Г. Совѣтѣ. Однако, есть коренная разница въ причинахъ этой задержки. Г. Совѣтъ задерживаетъ

лишь тѣ законопроекты, которые онъ не хочетъ пропустить, которымъ онъ не сочувствуетъ, и задержка эта имѣетъ характеръ умышленной обструкціи. Г. Совѣтъ иногда не хочетъ быстро разсмотрѣть какое-нибудь дѣло, но, когда этого нежеланія не имѣется, дѣла въ немъ разсматриваются быстро и не залеживаясь. Государственная же Дума, при всемъ своемъ желаніи, не можетъ быстро разсмотрѣть дѣло.

Главный тормазъ, препятствующій быстротѣ думской законодательной работы, заключается въ неправильной постановкѣ комиссіонной работы. Законопроекты «залеживаются» главнымъ образомъ въ думскихъ комиссіяхъ.

Необходимо обратить вниманіе на слѣдующее обстоятельство. Г. Дума, за исключеніемъ лѣтнихъ каникулъ, рождественскихъ и пасхальныхъ вакацій, обычно работаетъ лишь около шести мѣсяцевъ въ году. Кромѣ того, члены Думы не считаютъ себя обязанными находиться въ Петроградѣ въ теченіи всего періода думскихъ засѣданій: они зачастую пріѣзжаютъ позже, уѣзжаютъ раньше, и весною, напримѣръ, когда начинаются полевыя работы, думскій кворумъ удается поддерживать лишь съ большимъ трудомъ. Члены Думы, по крайней мѣрѣ значительная часть ихъ, кромѣ думской работы въ сильной степени заняты своими личными и профессіональными дѣлами, отнимающими у нихъ много времени.

Въ результатѣ получается такое положеніе. Въ теченіе одной половины года, когда Дума не работаетъ, и когда прекращаются засѣданія комиссій, — члены Думы имѣютъ право не считать себя обязан-

ными заниматься думскими дѣлами и работать по составленію докладовъ для комиссій. Большинство членовъ Думы уѣзжаетъ на это время изъ Петрограда, и несомнѣнно, что, не имѣя подъ руками всѣхъ нужныхъ матеріаловъ, весьма трудно работать по составленію сложныхъ докладовъ. Поэтому, можно считать, что въ теченіе одной половины года большинство членовъ Думы не можетъ сколько-нибудь интенсивно заниматься составленіемъ докладовъ для думскихъ комиссій по взятымъ ими на себя дѣламъ. Въ теченіе же другой половины года, въ тотъ періодъ, когда Дума засѣдаетъ и работаетъ, члены Думы должны посвящать большую часть своего времени на посѣщеніе засѣданій Думы и засѣданій комиссій, не говоря уже о томъ времени, которое они должны удѣлять для своихъ личныхъ и профессіональныхъ дѣлъ.

Задайте теперь себѣ вопросъ: сколько же времени остается у членовъ Думы для работы по составленію докладовъ?..

И немудрено, что, при этихъ условіяхъ, многіе законопроекты, имѣющіе важнѣйшее значеніе для страны, годами залеживаются у докладчиковъ.

Надо признать совершенно ненормальной такую постановку дѣла, при которой, отъ доброй воли и желанія одного лица—докладчика, можетъ задерживаться на цѣлые годы введеніе въ жизнь новыхъ законовъ, нетерпѣливо ожидаемыхъ страною. При правильной постановкѣ механизма законодательной работы, с р о ч н о с т ь подготовительной работы для разсмотрѣнія законопроектовъ въ комиссіяхъ отнюдь не должна зависѣть отъ доброй воли единичныхъ лицъ и отъ наличія у нихъ свободнаго времени. Та

невидная и кропотливая черновая работа по разработкѣ матеріаловъ и по подготовкѣ доклада для комиссіи, которая требуетъ много труда и времени, должна производиться непрерывно въ теченіе всего года чинами канцеляріи и особо приглашаемыми спеціалистами по данному вопросу. Отъ члена Думы-докладчика должны исходить лишь общія директивы и указанія того направленія, въ которомъ должны производиться канцеляріей подготовительныя работы по изученію и переработкѣ законопроекта, взятаго докладчикомъ на свое разсмотрѣніе, и по составленію доклада по данному законопроекту.

Равнымъ образомъ и составленіе журналовъ засѣданій комиссіи должно лежать на обязанности чиновъ канцеляріи, оставляя на обязанности докладчика лишь общее руководство этой работой.

Необходимо установить обязательность посѣщенія засѣданій комиссій. Въ связи съ этимъ, для ускоренія думской работы, необходимо упразднить подкомиссіи, сократить число комиссій и уменьшить ихъ составъ. Все это можетъ быть легко сдѣлано, не только безъ всякаго ущерба для качества думской законодательной работы, но, наоборотъ, съ большой для нея пользой, — въ томъ случаѣ, если съ членовъ Думы будутъ сняты лежащія на нихъ «канцелярскія тяготы», и если тяжесть канцелярской работы по составленію докладовъ, по веденію журналовъ и пр., лежащая нынѣ на докладчикахъ-членахъ Думы, будетъ перенесена на думскую канцелярію.

Въ настоящее время поражаетъ непомѣрно большое число членовъ въ иныхъ комиссіяхъ. А такъ какъ члены комиссій не считаютъ посѣщеніе засѣданій та-

ковыхъ своею непремѣнной обязанностью, то комиссіи зачастую съ трудомъ собираютъ кворумъ. Составъ лицъ, участвующихъ въ засѣданіяхъ комиссіи, постоянно мѣняется. Благодаря этому, задерживается разсмотрѣніе дѣлъ въ комиссіяхъ, выносимыя на засѣданіяхъ рѣшенія зачастую имѣютъ случайный характеръ, въ зависимости отъ случайнаго преобладанія представителей тѣхъ или иныхъ думскихъ партій среди прибывшихъ на данное засѣданіе членовъ комиссіи. Объясненія и рѣчи, произнесенныя въ одномъ засѣданіи комиссіи, при одномъ составѣ участниковъ, остаются неизвѣстными для многихъ участниковъ слѣдующаго засѣданія и должны быть повторяемы. Всѣ эти обстоятельства чрезмѣрно затягиваютъ обсужденіе вопросовъ въ комиссіяхъ.

Въ результатѣ установившагося въ Думѣ механизма законодательной работы получилось «владычество формализма», связанность дѣйствій Думы соблюденіемъ разныхъ канцелярскихъ и процессуальныхъ формальностей.

«Форма» связываетъ и стѣсняетъ «духъ». Существующая форма думской работы слишкомъ неподвижна, а, между тѣмъ, она должна быть гибка. Механизмъ Г. Совѣта въ этомъ отношеніи стоитъ гораздо выше. Формализмъ и канцелярщина — это общій коренной недостатокъ всего существующаго строя нашего бюрократическаго управленія. Дума могла бы его избѣжать, но она сама заразилась духомъ бюрократизма, который, если можно такъ выразиться, разлитъ въ воздухѣ Петрограда. Дума даже утрировала этотъ духъ въ велѣніяхъ своего наказа.

Вообще, того «порядка», котораго у насъ нѣтъ въ

Правительствѣ, нѣтъ и въ Думѣ.—«Врачу, исцѣлися самъ».—Къ счастью, недостатки Думы имѣютъ чисто внѣшній—формальный и организаціонный — характеръ и отъ нихъ исцѣлиться нетрудно.

Слѣдуетъ отмѣтить одну подробность, характеризующую излишнюю регламентацію, допущенную въ наказѣ Гос. Думы. Въ наказѣ Гос. Совѣта содержится всего 138 статей, тогда какъ въ думскомъ наказѣ таковыхъ статей имѣется 236, т. е. почти в д в о е б о л ѣ е.

Чѣмъ короче наказъ, чѣмъ меньше проявлено въ немъ «канцелярскаго творчества»,—тѣмъ онъ лучше.

Сложный, полный формальностей, порядокъ разсмотрѣнія законопроектовъ совершенно непримѣнимъ у насъ въ Россіи, гдѣ все государственное строеніе надо перестроить заново, и гдѣ Г. Дума должна быстро пропустить множество самыхъ сложныхъ и коренныхъ законопроектовъ.

Механики, создававшіе думскій законодательный механизмъ, очевидно исходили изъ совершенно превратнаго представленія о томъ, въ чемъ заключается достоинство механизма. Они видѣли это достоинство въ с л о ж н о с т и механизма, благодаря которой будто бы можно достигнуть правильной его работы, тогда какъ, въ дѣйствительности, основнымъ достоинствомъ механизма—особенно такого, который бываетъ въ постоянномъ употребленіи—является п р о с т о т а.

Можно сказать, что современная Г. Дума живетъ и дѣйствуетъ подъ роковымъ для нея вліяніемъ «власти механизма».—Когда Дума освободится отъ

этой «власти механизма», когда она будетъ имѣть механизмъ простой, гибкій, быстро-дѣйствующій, послушный всякому велѣнію «духа», всякому импульсу, даваемому духомъ—тогда мы увидимъ орлиный взлетъ думскаго законодательнаго творчества, достойный великаго народа, выразителемъ стремленій котораго является Дума. Въ настоящее же время «тѣло» Думы безсильно слѣдовать за порывами ея «духа».

Механизмъ побѣдилъ Думу. Не Дума управляетъ своимъ механизмомъ, а механизмъ управляетъ Думою. Дума идетъ не туда, куда хочетъ, а туда, куда позволяетъ итти ея механизмъ. Въ этомъ отношеніи положеніе Думы находится въ поразительной гармоніи съ современнымъ общимъ положеніемъ страны. Вѣдь и бюрократія, это—простой «механизмъ управленія», а, между тѣмъ, онъ распоряжается страною, и страна идетъ не туда, куда сама хочетъ, а туда, куда позволяетъ итти ея «механизмъ управленія».

НУЖЕНЪ ПЕРЕСМОТРЪ ДУМСКАГО «НАКАЗА».

Каковъ же ближайшій практическій выводъ изъ всего сказаннаго?

Существующій механизмъ думской законодательной работы совершенно непригоденъ для той усиленной и быстрой законодательной работы, которая лежитъ передъ Г. Думой и которую ждетъ отъ членовъ Думы страна.

Чтобы справиться съ создавшейся «законодательной залежью» и чтобы получить возможность быстрой законодательной работы, необходимо ввести—хотя бы временно, — особый ускоренный

порядокъ разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ въ Думѣ.

Для этой цѣли необходимо пересмотрѣть думскій наказъ и ввести въ него всѣ тѣ упрощенія въ канцелярскихъ и процессуальныхъ формахъ законодательной работы, которыя уже имѣются въ существующемъ наказѣ Г. Совѣта, еще болѣе развивъ и дополнивъ ихъ.

Замѣтимъ, что для пересмотра наказа (ст. 234) достаточно внесенія въ Думу заявленія, подписаннаго тридцатью членами Думы.

Недавно телеграфъ принесъ извѣстіе (отъ 23-го декабря 1916 г.), что во французской Палатѣ Депутатовъ комиссія по наказу единогласно приняла проектъ «наказа военнаго времени».

По этому наказу, для срочныхъ законопроектовъ, относящихся къ національной оборонѣ, установлена исключительная быстрота разсмотрѣнія въ Палатѣ. При обсужденіи такихъ законопроектовъ открываются два пути: во-первыхъ, «спѣшность», а во-вторыхъ, «немедленное обсужденіе».

Когда заявлена «спѣшность»,—то докладъ по законопроекту долженъ быть представленъ комиссіею Палаты въ пятидневный срокъ. Въ томъ случаѣ, когда Палатою назначено «немедленное обсужденіе» законопроекта, то по нему немедленно же или не долѣе, какъ въ теченіи 24-хъ часовъ, долженъ быть представленъ комиссіей докладъ; обсужденіе законопроекта начинается ровно черезъ два часа, въ теченіе которыхъ только и могутъ вноситься поправки.

Общее обсужденіе такихъ законопроектовъ допускаетъ участіе въ немъ лишь трехъ ораторовъ: представителя отъ правительства, докладчика отъ

комиссіи и оратора отъ оппозиціи. Длительность рѣчей ораторовъ ограничена. Обсужденіе законопроекта длится безъ перерыва до окончательнаго голосованія.

Характеренъ тотъ фактъ, что Франція, несмотря на полную противоположность ея политическаго строя, также какъ и Россія, страдаетъ отъ бюрократизма, въѣвшагося во всѣ сферы французской государственной жизни. Также какъ и въ Россіи, бюрократизмъ во Франціи оказалъ свое мертвящее вліяніе на экономическую жизнь страны. Несмотря на полную политическую свободу, въ которой живетъ французская нація, вліяніе бюрократизма сказалось въ той экономической неподвижности и даже отсталости, которой характеризовалась до войны экономическая и общественная жизнь Франціи въ сравненіи съ ея сосѣдями—Англіей и Германіей.

Примѣръ, страдающей отъ бюрократизма, Франціи показываетъ намъ, что измѣненіе политическаго строя отнюдь еще не знаменуетъ собою сокрушенія бюрократизма—этой язвы, разъѣдающей народный организмъ. Поэтому, наряду съ борьбой за обновленіе политическихъ формъ и одновременно съ нею должна вестись энергичная борьба съ бюрократизмомъ, въѣвшимся въ русскую жизнь и въ русскія государственныя учрежденія, а въ этомъ числѣ и въ Гос. Думу.

ИСТОЧНИКЪ ДУМСКОЙ СИЛЫ.

Мы часто слышимъ, что «Дума безсильна» бороться съ современнымъ разваломъ русской государственной жизни.

Справедливо ли это мнѣніе?

Государственная Дума является, прежде всего, органомъ законодательнымъ. Главная ея задача—законодательство; законодательство же служитъ главнымъ и единственнымъ надежнымъ оружіемъ въ рукахъ Думы. Между тѣмъ, мы видимъ, что, въ вопросахъ текущей жизни, Дума совершенно не пользуется этимъ своимъ главнымъ оружіемъ. Въ совершающейся на нашихъ глазахъ борьбѣ за лучшее будущее страны, Дума дѣйствуетъ «запросами», и «вопросами», т. е. второстепеннымъ оружіемъ.

Дума даже не пытается бороться со зломъ посредствомъ быстраго созданія и проведенія ряда новыхъ законодательныхъ актовъ, могущихъ исправить современную разруху. И понятно, почему: Дума ясно сознаетъ полную невозможность быстро провести эти акты, при наличіи ея современнаго законодательнаго механизма.

Возьмемъ, напримѣръ, переживаемую нами продовольственную неурядицу. Вмѣсто того, чтобы быстро выработать и провести рядъ законодательныхъ мѣръ по созданію, при участіи общественныхъ силъ, общеимперской продовольственной организаціи, по борьбѣ со спекуляціей и дороговизной,— Дума занимается задаваніемъ Правительству «вопросовъ» и «запросовъ».

Вмѣсто собственной творческой законодательной работы, Дума безпомощно запрашиваетъ Правительство: почему оно не производитъ эту работу?!

Главное свое оружіе — законодательство — Дума не вынимаетъ изъ ноженъ. Причина этому та, что Думѣ чрезвычайно трудно извлекать это оружіе изъ своихъ ноженъ. Черезчуръ громоздокъ и несуразенъ

тотъ способъ «извлеченія оружія», который Дума признала сама для себя обязательнымъ. Пока Дума выполнитъ всѣ формальности и совершитъ весь церемоніалъ «вытаскиванія оружія», пройдутъ мѣсяца, а, между тѣмъ, обстоятельства таковы, что надо дѣйствовать немедленно, и Дума поневолѣ хватается за то, хотя и слабое, но быстродѣйствующее оружіе, какимъ являются думскіе «запросы».

Сущность «думскаго безсилія», столь рельефно демонстрируемаго передъ страною, и заключается въ томъ, что Дума не въ состояніи быстро пользоваться своей главной силой—правомъ законодательства, а другой реальной силы Дума, какъ учрежденіе только законодательное, и не имѣетъ.

Отъ Думы требуются не только «слова», но и «дѣланіе», т. е. созданіе новаго законодательства. Въ этомъ «дѣланіи»—весь смыслъ существованія Думы.

Правящая бюрократія хорошо понимаетъ въ чемъ заключается слабость Думы и, при всякомъ удобномъ случаѣ, подчеркиваетъ передъ страной безнадежную думскую законодательную «неработоспособность». Но втайнѣ она, конечно, очень довольна обнаруженнымъ Думою безсильемъ справиться съ лежащей на Думѣ законодательной работой. Прежде всего, это обстоятельство даетъ правящей бюрократіи моральное право, въ самыхъ широкихъ размѣрахъ и помимо Думы, прибѣгать къ собственному законодательству по пресловутой 87 ст.

Совершенно неосновательно распространенное мнѣніе о томъ, что думское законодательство—безцѣльно, ибо Гос. Совѣтъ, все равно, молъ, похоро-

нитъ принятые Думою законопроекты.—Гос. Совѣтъ дѣйствительно, зачастую тормозитъ вопросы, имѣющіе политическое значеніе (хотя, въ данный моментъ, Совѣтъ, навѣрно, будетъ иначе относиться къ думскому политическому законодательству). Вопросы же практическаго характера, составляющіе главную массу текущаго законодательства, Гос. Совѣтъ и раньше не задерживалъ и, очевидно, не будетъ задерживать и впредь. Но, даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда Гос. Совѣтъ не захочетъ пропустить какой-нибудь законопроектъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ принятъ Думою,—все же этотъ законопроектъ можетъ пройти въ компромиссномъ видѣ. Въ результатѣ, данный вопросъ все же будетъ сдвинутъ съ мертвой точки и получитъ хотя бы частичное разѣшеніе, а это уже составитъ шагъ по пути прогресса. При наличіи же у Гос. Думы гибкаго и быстродѣйствующаго механизма, можно, немедленно послѣ достиженія одного этапа, переходить къ слѣдующему этапу и проводить новый законопроектъ, для дальнѣйшаго движенія вопроса въ направленіи желаемомъ Думою.

Чрезвычайно вреднымъ является тотъ «максималистическій» взглядъ, согласно которому: если нельзя осуществить законопроектъ въ томъ видѣ, какой желателенъ Думѣ, то лучше его совсѣмъ не осуществлять. Такой взглядъ совершенно не считается съ дѣйствительностью и съ существующимъ реальнымъ соотношеніемъ силъ. Гос. Совѣтъ существуетъ и является реальной силой; разъ это такъ, то съ этой силой надо считаться. И потому, совершенно естественно, что законодательство должно итти не по тому направленію, которое желательно Думѣ, а по нѣкоторой средней линіи, равнодѣй-

ствующей между направленіями Г. Думы и Гос. Совѣта. Въ такомъ движеніи заключается вѣрный и надежный путь естественной эволюціи законодательства. Такимъ путемъ компромиссныхъ соглашеній между двумя палатами постепенно шла впередъ самая передовая страна міра—Англія. Мы же не желаемъ считаться съ реальнымъ соотношеніемъ силъ, желаемъ сразу получить все, а потому не получаемъ ничего...

Замѣтимъ, однако, что указанный «максимализмъ» находилъ до сихъ поръ себѣ оправданіе въ несовершенствѣ думскаго законодательнаго аппарата. Всякій законопроектъ, передъ своимъ появленіемъ на свѣтъ, долженъ нынѣ пройти черезъ такую длинную и утомительную процедуру, а, вмѣстѣ съ тѣмъ, Дума настолько обременена законодательною залежью, что, если одинъ разъ удалось провести какой-нибудь вопросъ черезъ Думу, то вторично его поставить на очередь думскаго разсмотрѣнія уже не удастся въ теченіе долгихъ лѣтъ. Поэтому, приходится всемѣрно добиваться, чтобы при первомъ же разсмотрѣніи вопросъ сразу прошелъ въ желаемомъ видѣ.

Измѣнивъ соотвѣтствующимъ образомъ свой наказъ, Дума сможетъ дѣйствовать спѣшно, сможетъ быстро разрабатывать и пропускать законодательныя новеллы. При наличіи быстродѣйствующаго механизма, Думѣ легко будетъ вступить на путь постепеннаго протрессивнаго развитія законодательства.

Въ настоящее время главная задача Думы (и вмѣстѣ съ тѣмъ главная сила Думы) заключается въ законодательствѣ и притомъ въ зако-

нодательствѣ творческомъ. Совершенно недостаточно, чтобы Дума ограничивалась однимъ лишь разсмотрѣніемъ чужихъ законопроектовъ, вносимыхъ правительствомъ. Эти плоды бюрократическаго творчества неизбѣжно будутъ носить на себѣ отпечатокъ духа ихъ творцовъ, т. е. будутъ нежизненны: они будутъ всячески избѣгать вліянія общественныхъ силъ на различныя стороны народнаго и государственнаго хозяйства, будутъ стремиться и впредь оставить за бюрократіей ея современную командующую роль. Между тѣмъ, спасеніе Россіи заключается именно въ томъ, чтобы къ руководству экономической жизнью страны были бы привлечены общественныя силы, которыя должны работать совмѣстно съ органами правительства.

Во всѣхъ областяхъ жизни намъ нужно творчество новыхъ основъ, новыхъ формъ. Старыя основы, старыя формы—уже изжиты. Однако, наши бюрократическія вѣдомства органически не способны сойти съ привычной колеи, проторенной бюрократической рутиной. Этой рутиной неизбѣжно будутъ запечатлѣны всѣ новые законопроекты, вносимые вѣдомствами. Поэтому Государственной Думѣ не слѣдуетъ ожидать момента, когда «надлежащему вѣдомству» заблагоразсудится представить Думѣ свои законодательныя соображенія по тому или иному вопросу текущей жизни. Опытъ показываетъ, что отъ законодательныхъ упражненій вѣдомствъ,—пропущенныхъ притомъ черезъ обезпложивающій фильтръ «междувѣдомственныхъ комиссій»—нельзя ожидать нужнаго обновленія русской жизни.

Отъ Думы нынѣ, прежде всего, требуется соб-

ственное законодательное творчество; Дума должна широко разрабатывать свои собственные законопроекты.

Возникаетъ вопросъ: какимъ образомъ Дума можетъ стать на этотъ путь самостоятельнаго законодательнаго творчества?

Нельзя же требовать отъ членовъ Думы,—которые не являются спеціалистами,—чтобы они могли сами создать во всѣхъ деталяхъ нужные сложные законодательные акты. Въ настоящее время, самостоятельное думское законодательство не развивается потому, именно, что депутаты не въ состояніи взять на себя детальную разработку законопроектовъ.

Члены Думы могутъ дать общую идею, на которой долженъ быть построенъ новый законопроектъ, но не могутъ взять на себя его детальную разработку. Эта задача, какъ было указано выше, должна быть возложена не на членовъ Думы, а на думскую канцелярію, которая должна подготовлять матеріалы и детально разрабатывать намѣчаемыя Думою законодательныя новеллы. Но, съ другой стороны, и чиновники думской канцеляріи не могутъ принять на себя творческую работу по выработкѣ новыхъ основъ для разбираемыхъ законопроектовъ. Вообще, отъ чиновниковъ нельзя требовать творчества; вѣдь способность къ творческой работѣ—даръ индивидуальный. Задача чиновниковъ чисто служебная: быть систематизаторами поступающаго къ нимъ матеріала и редакторами законопроектовъ, которые должны быть построены на уже готовомъ, данномъ извнѣ, матеріалѣ.

Для своей творческой и реформаторской дѣятельности, Г. Дума должна въ самыхъ широкихъ размѣрахъ пользоваться

всѣми живыми силами общественности. Для разработки каждаго спеціальнаго вопроса, намѣчаемаго Думою, должны быть привлекаемы спеціалисты даннаго вопроса, люди близко изучавшіе и знающіе его, создавшіе что-либо въ этой области. Несомнѣнно, что всѣ такія лица, какъ граждане, сознающіе свой долгъ передъ родиной, съ полной готовностью придутъ на помощь Думѣ.

Право Думы приглашать въ засѣданія своихъ комиссій экспертовъ подвергается сомнѣнію со стороны правящей бюрократіи, которая, замѣчу, очень хорошо знаетъ, что она этимъ путемъ обезпложиваетъ думскую работу. Однако, приглашеніе экспертовъ въ засѣданія думскихъ комиссій и не является настоятельно необходимымъ. Достаточно, чтобы приглашаемые къ разработкѣ законопроектовъ свѣдущіе люди работали бы по данному вопросу совмѣстно съ канцеляріей Думы, на что Дума, конечно, имѣетъ полное право и что предвидѣно, между прочимъ, и въ наказѣ думской канцеляріи. Приглашаемыми свѣдущими людьми, совмѣстно съ чинами думской канцеляріи, могутъ быть быстро разработаны основанія и детали намѣчаемыхъ Думою законопроектовъ. Такимъ образомъ, на разсмотрѣніе думскихъ комиссій будутъ поступать уже подготовленные и обработанные законопроекты, иногда можетъ быть даже въ нѣсколькихъ варіантахъ, съ тѣмъ, чтобы на членахъ Думы лежала лишь критика и окончательный выборъ рѣшенія.

Безъ этой системы привлеченія къ работѣ общественныхъ силъ Дума не сможетъ развить въ сколько нибудь широкихъ размѣрахъ самостоятельную творческую законодательную

дѣятельность, ибо, повторяю, ни члены Думы, ни думская канцелярія, не могутъ одни справиться съ этимъ дѣломъ.

Вообще, въ изоляціи Г. Думы отъ страны, отъ общественныхъ и народныхъ силъ, заключается основная органическая причина безсилія Думы. Эту причину необходимо всемѣрно устранять одновременно съ исправленіемъ думскаго законодательнаго механизма.

Петроградъ.
Январь 1917 г.

ТОГО-ЖЕ АВТОРА:

1.

Корни дороговизны.

I. Синдикаты и соглашенія.
II. Торговыя спекуляціи банковъ.
III. Банки - хозяева промышленности.
IV. Захватъ германцами русскихъ банковъ.

„Организація побѣды".

I. Государство—какъ экономическая сила.
II. Реформы въ дѣятельности государственнаго банка.
III. Таксы и монополіи.
IV. Созданіе новой промышленности.
V. Финансированіе промышленности.
VI. Отживающая экономическая теорія.
VII. Явочная система въ акціонерныхъ обществахъ.
VIII. Биржи труда.
IX. Торгово-промышленныя палаты.
X. Промышленные суды.
XI. Рабочія организаціи на фабрикахъ и заводахъ.
XII. Мѣры по улучшенію быта рабочихъ.
XIII. Дайте ходъ рабочему!
XIV. Строй нашихъ бюрократическихъ канцелярій.
XV. Чиновники въ промышленныхъ предпріятіяхъ.
XVI. Записка объ организаціи посредничества въ пріисканіи труда.

Петроградъ, 1915 г.

2.

(На шведскомъ языкѣ).

Svar på „Ett varningsord" af Sven Hedin.

Rysslands framträngande till Atlanten och de Rysk-Svenska relationernas framtid.

Helsingfors, 1915.

(Отвѣтъ на „Слово предостереженія" Свенъ Гедина.

Выходъ Россіи въ Атлантику и будущее русско-шведскихъ отношеній).

3.

(На шведскомъ языкѣ).

Existerar den ryska faran?

(Существуетъ ли „русская опасность"?) *Stockholm, 1916.*

Складъ перечисленныхъ изданій у автора:
Петроградъ, Англійскій пр., 20.

БАН

Цѣна 50 коп.